

**Hanna Bednarz<sup>1</sup>**

**Ocena skuteczności szwajcarskiej  
ludowej inicjatywy konstytucyjnej –  
kilka uwag na temat rozwiązań prawnych  
na podstawie analizy praktyki ustrojowej**

**Słowa kluczowe:** demokracja bezpośrednia, inicjatywa ludowa, Szwajcaria

**Keywords:** direct democracy, popular initiative, Switzerland

**Streszczenie**

Ludowa inicjatywa konstytucyjna występująca w Szwajcarii na poziomie federalnym często uznawana jest za współczesny wzorzec tej instytucji. Jest to inicjatywa bezpośrednia, występująca w formie inicjatywy sformułowanej oraz niesformułowanej, nie jest ograniczona tematycznie, a warunki jej zgłoszenia nie są przesadnie rygorystyczne. Dla jej pełnej oceny konieczne jest także poddanie analizie jej praktycznego zastosowania. Skoro nowelizacji za jej pomocą może podlegać jedynie Konstytucja Federalna, znowelizowane przepisy najczęściej muszą zostać skonkretyzowane w ustawach, co może pozwalać Zgromadzeniu Federalnemu na neutralizowanie zamierzeń komitetów.

W celu oceny skuteczności ludowej inicjatywy konstytucyjnej przeanalizowane zostały inicjatywy poddane głosowaniu w latach 2001–2014, ze szczególnym uwzględnieniem inicjatyw przyjętych w głosowaniu i dalszego postępowania legislacyjnego mającego na celu przyjęcie aktów niższego rzędu, konkretyzujących normy konstytucyjne.

---

<sup>1</sup> Autorka jest doktorem nauk prawnych, absolwentką Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie. E-mail: hannabednarz@yahoo.com.

## Summary

### **Assessment of the effectiveness of the Swiss constitutional popular initiative – a few remarks regarding the legal framework based on the analysis of the practical application**

The Swiss constitutional popular initiative is often perceived as a prime example of such institution. It is characterized by its direct type (it is directly submitted to the vote of the people), it can be presented in a form of either a draft proposal or an idea for a future amendment, it is not thematically limited and finally, the conditions for its approval are not too rigorous. For its assessment to be complete, its practical application also needs to be analyzed. Since it is only the Federal Constitution that can be amended in a way of the popular initiative, usually the amended provisions need to be subsequently concretized by lower-rang legal acts which can allow the Federal Assembly to neutralize the goals of the initiative committee.

In order to assess the effectiveness of this institution, the initiatives submitted to the vote of the people and the cantons between 2001 and 2014 were analyzed, with a particular attention being paid to the accepted initiatives and the subsequent legislative process commenced to enact legal acts aiming at concretizing the constitutional provisions.



## I.

Konstytucja Federalna z dnia 18 kwietnia 1999 r. przewiduje referendum obligatoryjne, referendum fakultatywne (rozpisywane na wniosek obywateli lub kantonów) oraz ludową inicjatywę konstytucyjną (inicjatywa ludowa ustawodawcza nie występuje na poziomie federalnym). Ostatnia z instytucji demokracji bezpośredniej funkcjonujących w Szwajcarii na szczeblu federalnym wydaje się najbardziej złożoną, a przez to najciekawszą z nich. Można pokusić się o stwierdzenie, że właśnie dzięki niej obywatele mają realny wpływ na kształtowanie prawa. Mogą nie tylko zatwierdzać czy kwestionować akty przyjęte przez Zgromadzenie Federalne, ale je kreować. Czy tak jest w rzeczywistości? Analiza ludowych inicjatyw konstytucyjnych zgłoszonych

w latach 2001–2014, ze szczególnym uwzględnieniem tych przyjętych w głosowaniu, pozwoliła na zaprezentowanie tego, jak przedstawiało się praktyczne wykorzystanie tej instytucji na przestrzeni czternastu lat.

## II.

Zgodnie z obowiązującym stanem prawnym propozycja nowelizacji Konstytucji Federalnej złożona za pośrednictwem instytucji inicjatywy ludowej, aby mogła być przedłożona pod głosowanie, musi być poparta przez 100 000 obywateli uprawnionych do oddania głosu. Podpisy osób popierających inicjatywę muszą być zebrane w przeciągu osiemnastu miesięcy od dnia oficjalnej publikacji projektu inicjatywy (art. 138 ust. 1 i 139 ust. 1 Konstytucji). Warto podkreślić, iż okres, w ciągu którego komitet inicjatywy powinien zebrać wymaganą liczbę podpisów, ustalony jest w przepisie rangi konstytucyjnej, a tym samym nie może być zmieniony bez akceptacji obywateli i kantonów.

Propozycja całkowitej nowelizacji Konstytucji Federalnej, zgodnie z art. 138 ust. 1 i 2 Konstytucji, nie polega na przedstawieniu konkretnego, sformułowanego projektu konstytucji, ale jedynie na zaprezentowaniu ogólnego zamysłu zmian. Propozycja ta podlega głosowaniu „pojedynczemu” – niewymagającemu uzyskania większości głosów kantonów. Obywatele mają opowiedzieć się za lub przeciwko kontynuowaniu prac nad projektem nowej konstytucji. Głosowanie „podwójne”, obejmujące również głosy kantonów, jest przeprowadzane dopiero po zakończeniu prac parlamentarnych.

Inicjatywa ludowa w przedmiocie częściowej nowelizacji Konstytucji Federalnej jest formą inicjatywy w praktyce najczęściej wykorzystywaną przez szwajcarskie społeczeństwo. W tym wypadku propozycja może polegać albo na ogólnej sugestii zmian legislacyjnych (inicjatywa niesformułowana), albo też być przedstawiona w formie sprecyzowanego projektu (inicjatywa sformułowana). W obu przypadkach, zgodnie z art. 139 ust. 3 Konstytucji, Zgromadzenie Federalne posiada uprawnienie do uznania inicjatywy za niedopuszczalną, jeśli ta nie spełnia określonych w Konstytucji Federalnej warunków dotyczących właściwej formy i jedności jej przedmiotu, a także jeśli narusza bezwzględnie obowiązujące przepisy prawa międzynarodowe-

go. Ponadto, pomimo enumeratywnego wymienienia w Konstytucji Federalnej przesłanek wadliwości inicjatyw, praktyka wykształciła dodatkową przesłankę – inicjatywa ludowa musi być również sformułowana w sposób, który w przypadku jej wejścia w życie pozwala na jej wykonanie. Aby Zgromadzenie Federalne mogło stwierdzić niedopuszczalność inicjatywy właśnie z tego powodu, brak możliwości wykonania przepisów przewidywanych w inicjatywie musi być znaczący i rzeczywisty<sup>2</sup>. Warto zaznaczyć, iż od decyzji Zgromadzenia w przedmiocie niedopuszczalności inicjatywy nie przysługuje żaden środek zaskarżenia.

Jeśli Zgromadzenie Federalne nie popiera projektu sformułowanego w inicjatywie, może opracować własny, konkurencyjny projekt (tzw. kontrprojekt), ku czemu podstawę stanowi art. 139 ust. 5 Konstytucji. Projekt Zgromadzenia Federalnego jest zazwyczaj mniej radykalny niż projekt komitetu inicjatywy. Oba projekty, zgodnie z brzmieniem art. 139 b ust. 1–3 Konstytucji, są w takim wypadku równocześnie poddawane pod głosowanie obywateli i kantonów, a każdy z uprawnionych do oddania głosu może go oddać na jeden lub oba projekty, jednak w tym ostatnim wypadku winien jest także wskazać, który z projektów preferuje, jeśli oba zostaną zaakceptowane. Można także odrzucić obie propozycje.

Opracowanie przez parlament kontrprojektu prowadzić może do wycofania inicjatywy przez komitet inicjatywy. Komitet może ocenić, że projekt przedłożony przez Zgromadzenie Federalne jest wystarczający dla jego celów, a przy tym jako popierany przez rząd ma większe szanse na zaakceptowanie w referendum. Projekt konkurencyjny może przybrać formę bezpośrednią oraz pośrednią. Kontrprojekt bezpośredni jest przedstawiany w formie nowelizacji Konstytucji. Projekt o charakterze pośrednim najczęściej ma postać ustawy federalnej, a tym samym nie może być przedłożony pod głosowanie powszechne równocześnie z projektem przedłożonym w ramach inicjatywy ludowej. W takich przypadkach wyłomu doznaje ogólna zasada, stanowiąca, iż wycofanie inicjatywy jest bezwarunkowe. Jeśli więc Zgromadzenie Federalne przyjmie projekt ustawy federalnej co najmniej do tego czasu, kiedy miało się odbyć głosowanie powszechne nad projektem zaproponowanym w inicjatywie ludowej, komitet inicjaty-

---

<sup>2</sup> A. Auer, G. Malinverni, M. Hottelier, *Droit constitutionnel Suisse*, Berno 2000, s. 252.

wy może ją wycofać z zastrzeżeniem warunku, iż projekt parlamentarny nie zostanie następnie odrzucony przez obywateli w referendum. Szczegóły tej procedury zawiera art. 73 a ust. 1–3 ustawy federalnej z dnia 17 grudnia 1976 r. o prawach politycznych<sup>3</sup>. Ocena, czy akt prawny przyjęty przez Zgromadzenie Federalne jest wystarczający dla zaspokojenia celów, jakim miał służyć projekt zawarty w inicjatywie ludowej, należy w pełni do komitetu inicjatywy ludowej.

Inicjatywa ludowa nie zawsze była ograniczona do przepisów konstytucyjnych. W latach 2003–2009 Szwajcarzy mieli możliwość inicjowania nowelizacji także projektów aktów prawnych niższego rzędu za pomocą tzw. inicjatywy generalnej. Inicjatywa generalna nigdy jednak nie została wykorzystana w praktyce. Powód braku jej popularności sprowadzał się między innymi do jej formy – była ona inicjatywą niesformułowaną. Jak pokazuje przeprowadzone badanie, Szwajcarzy zdecydowanie preferują korzystanie z inicjatywy ludowej sformułowanej (w latach 2001–2014 nie zgłoszono żadnej inicjatywy niesformułowanej). W przypadku inicjatywy ludowej generalnej komitet inicjatywy miał przygotować jedynie zamysł zmian, a na parlamencie spoczywał obowiązek zadecydowania o brzmieniu danego przepisu urzeczywistniającego zamysł komitetu inicjatywy, a także o jego umiejscowieniu, czy to w Konstytucji, czy w ustawie. Brak możliwości wpływu na kształt nowelizacji zniechęcał komitety inicjatyw do korzystania z tej formy inicjatywy. W krótkim okresie jej funkcjonowania Szwajcarzy korzystali niezmiennie z ludowej inicjatywy konstytucyjnej sformułowanej, która występowała równolegle. Niemniej sam cel, który chciano osiągnąć, wprowadzając inicjatywę ludową generalną, był jak najbardziej słuszny – dążono do zmniejszenia poziomu kazuistyki w Konstytucji Federalnej<sup>4</sup>.

W obecnym stanie prawnym nie można jednak wykluczyć wpływu inicjatyw ludowych na akty rangi ustawowej, ale jest to wpływ pośredni. Zazwyczaj w przypadku przyjęcia nowelizacji Konstytucji nowelizacji również muszą podlegać akty prawa, które mają charakter bądź wykonawczy,

---

<sup>3</sup> RS 161.1.

<sup>4</sup> Stanowisko Rady Federalnej wobec raportu Komisji ds. Instytucji Politycznych Rady Narodowej z dnia 21 lutego 2008, FF 2008 2565, dostępne na stronie Zgromadzenia Federalnego: [http://www.parlament.ch/f/suche/pages/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20060458](http://www.parlament.ch/f/suche/pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20060458) (13.06.2015).

bądź regulujący szczegółowo na poziomie ustaw federalnych dane przepisy konstytucyjne<sup>5</sup>. Jak zostanie to zaprezentowane w dalszej części, to właśnie ta faza może być uznana za kluczową dla oceny skuteczności ludowej inicjatywy konstytucyjnej. Zbyt ogólne sformułowanie w ramach inicjatywy przepisu rangi konstytucyjnej może umożliwić Radzie Federalnej oraz Zgromadzeniu Federalnemu zneutralizowanie efektu, na którym zależało komitetowi inicjatywy.

### III.

Przeprowadzone badanie wskazuje na coraz częstsze wykorzystywanie ludowej inicjatywy konstytucyjnej sformułowanej (w okresie objętym badaniem nie zgłoszono żadnej inicjatywy konstytucyjnej niesformułowanej). W latach 2001–2014 zakończyło się 130 postępowań wobec inicjatyw ludowych<sup>6</sup>, z czego między 2001 a 2010 rokiem zgłoszonych inicjatyw było łącznie 68, natomiast w latach 2011–2014 zgłoszono już 62 inicjatywy. Z przedmiotowych 130 inicjatyw jedynie 58 zostało poddanych pod głosowanie obywateli i kantonów, z czego 36 w latach 2001–2010, a aż 22 w latach 2011–2014. Pozostałe bądź nie zostały dopuszczone do głosowania, bądź zostały wycofane przez komitety inicjatyw.

Zauważalny jest wzrost znaczenia kontrprojektów, zarówno bezpośrednich, jak i pośrednich, które są przygotowywane przez Zgromadzenie Federalne w odpowiedzi na zgłaszaną inicjatywę ludową. W latach 2001–2014 komitety inicjatyw postanowiły wycofać ze względu na kontrprojekt bezpośredni siedem inicjatyw (z czego trzy w latach 2011–2014). Ze względu na projekt konkurencyjny o charakterze pośrednim (a więc mający formę aktu o randze ustawowej) wycofano łącznie dziesięć inicjatyw (z czego w latach 2011–2014 aż sześć), a ponadto poddano pod głosowanie powszechne wraz z projektem konkurencyjnym bezpośrednim dwie inicjatywy. Jak

---

<sup>5</sup> J.-F. Aubert, P. Mahon, *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération Suisse du 18 avril 1999*, Zurych–Bazylea–Genewa 2003, s. 1081.

<sup>6</sup> Wszystkie cytowane dane dotyczące zgłoszonych inicjatyw ludowych konstytucyjnych, wyników głosowań i frekwencji pochodzą ze strony Kancelarii Federalnej: [https://www.admin.ch/ch/f/pore/vi/vis\\_2\\_2\\_5\\_1.html](https://www.admin.ch/ch/f/pore/vi/vis_2_2_5_1.html) (2.05.2015).

wskazują przytoczone dane, dzięki projektowi konkurencyjnemu Rada Federalna oraz Zgromadzenie Federalne zyskują możliwość podjęcia z komitetem inicjatywy swoistej dyskusji nad celowością proponowanych nowelizacji. Niemniej, rezultat w postaci wycofania inicjatywy ludowej wydaje się możliwy do osiągnięcia jedynie wtedy, kiedy komitet inicjatywy zdaje sobie sprawę z nikłych szans na powodzenie inicjatywy w głosowaniu powszechnym, a ponadto nie traktuje inicjatywy ludowej w sposób instrumentalny – jedynie jako środka, dzięki któremu można zdobyć rozgłos.

Wraz z zauważalnym wzrostem stosowania ludowej inicjatywy konstytucyjnej wzrosła również liczba inicjatyw, które nie są dopuszczane do głosowania. Łącznie w omawianym okresie nie przedstawiono wymaganej liczby podpisów w przypadku 48 inicjatyw ludowych. Jednak częstotliwość występowania takich przypadków znacząco wzrosła po 2010 r. – o ile w latach 2001–2010 komitety inicjatyw nie spełniły rzeczonego wymogu wobec 19 inicjatyw, w latach 2011–2014 przypadków tych było już 29<sup>7</sup>. Brak spełnienia wymogu nieprzedstawienia wystarczającej liczby podpisów pozostaje najczęstszym powodem niedopuszczenia inicjatywy do głosowania. W historii państwa federalnego wystąpiły jedynie cztery przypadki, kiedy Zgromadzenie Federalne uznało inicjatywę za niedopuszczalną ze względu na niespełnienie innych ustawowych przesłanek<sup>8</sup>.

Frekwencja z kolei utrzymuje się stale na poziomie ok. 40%. W porównaniu z latami po II wojnie światowej, gdy frekwencja średnio wynosiła 60%, począwszy od lat 70., można wskazać na tendencję spadkową<sup>9</sup>. Wyraźnie widać, że głosowania w przedmiocie kwestii kontrowersyjnych, rozpalających emocje głosujących, skutkują wyższą frekwencją, sięgającą nawet 56%. Taką tendencję można było zaobserwować m.in. w przypadku inicjatywy w przedmiocie ograniczenia masowej imigracji. Nie można jednak pominąć głosów, według których przywoływanie średniej frekwencji w skali roku

<sup>7</sup> Strona Kancelarii Federalnej: [https://www.admin.ch/ch/f/pore/vi/vis\\_2\\_2\\_5\\_2.html](https://www.admin.ch/ch/f/pore/vi/vis_2_2_5_2.html) (13.06.2015).

<sup>8</sup> Strona Kancelarii Federalnej: [https://www.admin.ch/ch/f/pore/vi/vis\\_2\\_2\\_5\\_6.html](https://www.admin.ch/ch/f/pore/vi/vis_2_2_5_6.html) (13.06.2015).

<sup>9</sup> U. Serdült., *Direct Democracy In Switzerland and its Discontents*, materiały z Międzynarodowej Konferencji „Direct Democracy In Latin America”, 14–15.03.2007, s. 10–12, [http://www.whatisdemocracy.net/wddm/maillist/Direct\\_Democracy\\_in\\_Switzerland.pdf](http://www.whatisdemocracy.net/wddm/maillist/Direct_Democracy_in_Switzerland.pdf) (28.04.2015).



jako wyznacznika dla partycypacji Szwajcarów w głosowaniach jest mylące, a to ze względu na fakt, iż nie mierzy partycypacji w sposób adekwatny do szwajcarskich realiów<sup>10</sup>. Referenda mają miejsce w Szwajcarii średnio cztery razy do roku, a za każdym razem poddawanych jest pod głosowanie kilka aktów prawnych. Obywatele szwajcarscy mają tendencję do wybierania tych głosowań, które bezpośrednio ich dotyczą i często odstępują od głosowania w sprawach im odległych, aby nie wpływać na wynik głosowania<sup>11</sup>. Niemniej, większość obywateli głosuje co najmniej raz do roku. Gdyby więc mierzyć partycypację obywateli w głosowaniach na przestrzeni całego roku, frekwencja byłaby znacznie wyższa<sup>12</sup>.

Gdy przyjrzymy się podmiotom występującym z inicjatywą ludową, czy to referendalną, czy konstytucyjną, okazuje się, że organizacje społeczne i związki zawodowe są głównymi inicjatorami referendów fakultatywnych i inicjatyw ludowych. Brak jest w zasadzie inicjatyw pochodzących od obywateli, którzy działaliby *ad hoc*, organizując się jedynie na potrzeby złożenia danej inicjatywy. Ponadto partie polityczne, również te mające swoich przedstawicieli w Radzie Federalnej, chętnie korzystają z instytucji demokracji bezpośredniej, wykorzystując je jako narzędzie pozwalające na zamianifestowanie stanowiska opozycyjnego, które w rządzie czy parlamencie nie znajduje uznania<sup>13</sup>. Jest to o tyle znaczące, że w Szwajcarii brak jest regulacji mających na celu zapewnienie jawności finansowania tak partii politycznych, jak i samych kampanii referendalnych. Z jednej strony, kampanie te nie mogą być finansowane z budżetu państwa i prowadzone są na zasadach czysto komercyjnych, z drugiej – brak jest jakichkolwiek przepisów wprowadzających jawność finansowania kampanii. Jej uczestnicy (a może nim być każdy, kto wyrazi taką chęć – brak jest, w przeciwieństwie np. do ustawodawstwa polskiego, jakichkolwiek ograniczeń prawnych) mogą przyjmować środki finansowe od każdego darczyńcy (również zagranicznego) i nie muszą tego faktu ujawniać. Jedynie w trzech kantonach wprowadzono regulacje nakazujące ujawniać: wpłaty dla partii politycznych przekraczające 10

---

<sup>10</sup> Ibidem.

<sup>11</sup> W. Linder, *Swiss Democracy. Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*, Londyn 2010, s. 111–113.

<sup>12</sup> U. Serdült, *op.cit.*, s. 12.

<sup>13</sup> W. Linder, *op.cit.*, s. 137.



000 CHF (Ticino), wpłaty dla partii politycznych i na kampanie referendalne i wyborcze przekraczające 5 000 CHF (Neuchâtel) oraz wszystkie wpłaty na partie polityczne i na kampanie (Genewa)<sup>14</sup>.

Taki stan rzeczy ma uzasadnienie – partie polityczne uchodzą w Szwajcarii za podmioty należące do tzw. sfery prywatnej<sup>15</sup>. Najczęściej funkcjonują w formie stowarzyszeń, które jeśli nie prowadzą działalności gospodarczej, nie muszą ujawniać żadnych deklaracji w przedmiocie swoich finansów. Nie wydaje się to jednak przeszkadzać Szwajcarom, jako że do chwili obecnej nigdy nie została złożona jakakolwiek inicjatywa ludowa mająca za przedmiot nowelizację wprowadzającą zmiany w tym zakresie<sup>16</sup>. Jak dalece przekonanie o słuszności takiego pojmowania funkcji partii politycznych oraz kampanii wyborczych i referendalnych jest zakorzenione w mentalności Szwajcarów, niech także świadczy orzeczenie Trybunału Federalnego, w którym w dniu 10 lipca 1999 r. (sygn. akt: ATF 125 I 441) uznał, że przepisy kantonalne wprowadzone ówczesnie w kantonie Ticino, zakazujące dotowania kampanii wyborczych kwotami przekraczającymi 50 000 CHF (pochodzącymi od jednego podmiotu), są niezgodne z Konstytucją Federalną, jako sprzeczne z zasadą proporcjonalności, a także godzące w zasadę równych szans wszystkich podmiotów uczestniczących w życiu politycznym!

Brak odpowiednich przepisów regulujących kwestie transparentności prowadzenia kampanii referendalnych, jak i finansowania partii politycznych (które jeśli nie występują same z inicjatywą, niemal zawsze są czynnymi uczestnikami kampanii referendalnych) nie uszedł uwadze organizacji międzynarodowych. GRECO (Grupa Państw Przeciwko Korupcji działająca przy Radzie Europy) od 2007 r. monitoruje ustawodawstwo Szwajcarii, rekomendując wprowadzenie odpowiednich zmian w zakresie jawności finansowania kampanii i partii politycznych<sup>17</sup>. Obecnie nic nie wskazuje jednak na to, że stan prawny w tym zakresie miałby ulec zmianie, a szkoda, gdyż brak odpowiednich przepisów może stawiać pod znakiem zapytania motywacje komitetów inicjatyw, jak i uczestników kampanii referendalnych.

<sup>14</sup> U. Serdült, op.cit., s. 10.

<sup>15</sup> Evaluation Report on Switzerland, Transparency of Political Party Funding, 21.10.2011, znak: Greco Eval III Rep (2011) 4E, s. 13.

<sup>16</sup> Ibidem, s. 14.

<sup>17</sup> Ibidem, s. 2 i n.

#### IV.

Istotną kwestią mającą wpływ na ocenę funkcjonowania inicjatyw ludowych jest to, w jaki sposób przebiega procedura legislacyjna w przypadku przyjętych nowelizacji Konstytucji Federalnej, które wymagają jeszcze odpowiedniego skonkretyzowania w aktach prawnych rangi ustawowej. W latach 2001–2014 dziesięć ludowych inicjatyw konstytucyjnych zostało przyjętych przez obywateli i kantony.

Pierwszą z nich była inicjatywa w przedmiocie przystąpienia do Organizacji Narodów Zjednoczonych<sup>18</sup>, poddana pod głosowanie dnia 3 marca 2012 r., a poparta przez 54,6% obywateli i 11 kantonów i 2 dawne półkantony<sup>19</sup> przy frekwencji sięgającej 58,44%. O poddanie jej pod głosowanie za wnioskiem komitet *Vereinigung vol.sinitiative Beitritt der Schweiz zur UNO*. Była to jedyna spośród inicjatyw w tej grupie, której przyjęcie zaleciła Rada Federalna, a za nią Zgromadzenie Federalne. Za jej pomocą znowelizowano przepisy przejściowe Konstytucji Federalnej, tj. art. 197, gdzie stwierdzono, że Szwajcaria przystąpi do ONZ, a ponadto, że Rada Federalna jest upoważniona do zwrócenia się do Sekretarza Generalnego ONZ z wnioskiem o przyjęcie Szwajcarii do ONZ. W przypadku tej inicjatywy prace nad wdrożeniem jej w życie postępowały bardzo szybko, gdyż Szwajcaria już we wrześniu 2002 r. została członkiem ONZ. Przedmiotowy wniosek o członkostwo został wystosowany przez prezydenta Konfederacji, w imieniu Rady Federalnej, dnia 20 czerwca 2002 r. Można stwierdzić, iż w przypadku gdy Rada Federalna popierała inicjatywę ludową, podjęcie działań mających na celu urzeczywistnienia jej idei nastąpiło bezzwłocznie.

Kolejna przyjęta inicjatywa dotyczyła wprowadzenia dożywotniego środka izolacyjnego dla skazanych, którzy dopuścili się przestępstwa na tle seksualnym i zostali uznani za niebezpiecznych i nie rokujących poprawy w trakcie resocjalizacji<sup>20</sup>. Została zgłoszona przez komitet *Selbsthilfegruppe Licht der Hoff-*

<sup>18</sup> Informacje na temat inicjatywy pochodzą ze strony Kancelarii Federalnej: <https://www.admin.ch/ch/f/pore/vi/vis292.html> (13.06.2015).

<sup>19</sup> Obecnie Konstytucja Federalna nie przewiduje podziału na kantony i półkantony, niemniej wszystkim kantonom przysługują równe prawa, z wyjątkiem reprezentacji w Radzie Kantonów, a także siły głosu w referendum konstytucyjnych.

<sup>20</sup> Informacje na temat inicjatywy pochodzą ze strony Kancelarii Federalnej: <https://www.admin.ch/ch/f/pore/vi/vis294.html> (14.06.2015).

*nung* i poddana pod głosowanie dnia 8 lutego 2004 r. Głosowało za nią 56,2% obywateli, a także 19 kantonów i 5 dawnych półkantonów, przy frekwencji wynoszącej 45,53%. W wypadku tej inicjatywy nie przewidziano żadnych przepisów przejściowych, które nakładałyby na Radę Federalną obowiązek podjęcia działań w celu uszczegółowienia znowelizowanego przepisu konstytucyjnego.

Ta inicjatywa jest przykładem dopuszczenia do głosowania powszechnego nowelizacji Konstytucji Federalnej, która budzi zastrzeżenia z punktu widzenia prawa międzynarodowego. Przepisy ustawowe, które miały zostać znowelizowane w celu uwzględniania przyjętej przez naród nowelizacji Konstytucji, nie były przez długi czas uchwalane, gdyż, jak czytamy w sprawozdaniach z prac Rady Narodu z czerwca 2008 r., próby ich uszczegółowienia na poziomie ustawowym prowadziły do naruszenia prawa międzynarodowego, w szczególności Europejskiej Konwencji Praw Człowieka<sup>21</sup>. Kompromisowa nowelizacja przyjęta przez parlament dnia 21 grudnia 2007 r. weszła w życie 1 sierpnia 2008 r.<sup>22</sup> i nadal jednak budzi zastrzeżenia. W październiku 2012 r. Ministerstwo Sprawiedliwości i Policji powołało komisję (składającą się z biegłych psychiatrów), która bada, czy obecnie nauka zna już skuteczne metody leczenia, które pozwoliłyby na poddanie skutecznej terapii osób dożywotnio odizolowanych od społeczeństwa<sup>23</sup>.

Dnia 27 listopada 2005 r., głosami 55,7% obywateli oraz wszystkich kantonów, przy frekwencji wynoszącej 42,24%, przyjęto inicjatywę dotyczącą produktów genetycznie modyfikowanych, zgłoszoną przez komitet *Initiative populaire, pour des aliments produits sans manipulations génétiques*<sup>24</sup>. Na mocy zaproponowanej nowelizacji Konstytucji Federalnej ograniczono na okres pięciu lat od dnia przyjęcia inicjatywy produkcję i import produktów modyfiko-

<sup>21</sup> Strona Zgromadzenia Federalnego: <http://www.parlament.ch/f/wahlen-abstimmungen/volksabstimmungen/fruehere-volksabstimmungen/abstimmungen2008/01062008/fuer-demokratische-einbuengerungen-01062008/Documents/20080601-einbuengerung.pdf> (20.05.2015).

<sup>22</sup> Strona Federalnego Departamentu Sprawiedliwości: [http://www.bj.admin.ch/content/dam/data/sicherheit/gesetzgebung/lebenslange\\_verwahrung/vn-ber-fachkommission-f.pdf](http://www.bj.admin.ch/content/dam/data/sicherheit/gesetzgebung/lebenslange_verwahrung/vn-ber-fachkommission-f.pdf) (4.08.2014).

<sup>23</sup> Strona Federalnego Departamentu Sprawiedliwości: [http://www.bj.admin.ch/content/bj/fr/home/dokumentation/medieninformationen/2012/ref\\_2012-10-29.html](http://www.bj.admin.ch/content/bj/fr/home/dokumentation/medieninformationen/2012/ref_2012-10-29.html) (2.05.2015).

<sup>24</sup> Informacje na temat inicjatywy pochodzą ze strony Kancelarii Federalnej: <https://www.admin.ch/ch/f/pore/vi/vis314.html> (14.06.2015).

wanych genetycznie. Mimo że rekomendacja Zgromadzenia Federalnego dla tej inicjatywy była negatywna, po upływie pięcioletniego okresu Rada Federalna zaproponowała przedłużenie okresu zakazu produkcji i importu produktów modyfikowanych genetycznie do 27 listopada 2013 r.<sup>25</sup> Stosowna nowelizacja ustawy federalnej z 21 marca 2003 r. o technologii genowej<sup>26</sup> została uchwalona przez parlament 19 marca 2010 r.<sup>27</sup> Następnie, 22 marca 2013 r., ustawa ta ponownie została poddana nowelizacji, a przedmiotowy okres przedłużono do 31 grudnia 2017 r.<sup>28</sup> Jak z tego wynika, za pomocą inicjatywy ludowej można również uwidocznić określony trend wśród społeczeństwa i poddać go pod rozagę, z pozytywnym wynikiem, Radzie Federalnej i Zgromadzeniu Federalnemu.

Następnie, 30 listopada 2008 r., poddano pod głosowanie inicjatywę ludową dotyczącą zniesienia okresów przedawnienia ścigania i karalności przestępstw na tle seksualnym popełnionych wobec małoletnich<sup>29</sup>. Inicjatywa została zgłoszona przez komitet założony przez stowarzyszenie *Marche Blanche*, działający na rzecz ochrony dzieci. Inicjatywa została przyjęta większością 51,9% głosów obywateli oraz głosami 16 kantonów i 4 dawnych półkantonów, przy frekwencji wynoszącej 47,52%. W przypadku tej inicjatywy Rada Federalna podjęła działania mające na celu przekonanie komitetu inicjatywy do jej wycofania – zgłosiła projekt konkurencyjny pośredni nowelizacji Kodeksu karnego i Kodeksu karnego wojskowego. Zakładał on, że w przypadku przestępstw na tle seksualnym przeciwko dzieciom okres przedawnienia nie rozpoczyna biegu aż do ukończenia przez ofiarę 18. roku życia<sup>30</sup>. Nowelizacja ta została uchwalona 13 czerwca 2008 r.<sup>31</sup>, nie-

---

<sup>25</sup> Strona Federalnego Departamentu Środowiska, Transportu, Energii i Komunikacji: <http://www.uvek.admin.ch/dokumentation/00474/00492/index.html?lang=fr&msg-id=27843> (20.05.2015).

<sup>26</sup> RS 814 91.

<sup>27</sup> RO 2003 4803, RO 2010 3233.

<sup>28</sup> RO 2013 3463.

<sup>29</sup> Informacje na temat inicjatywy pochodzą ze strony Kancelarii Federalnej: <https://www.admin.ch/ch/f/pore/vi/vis329.html> (14.06.2015).

<sup>30</sup> Strona Federalnego Departamentu Sprawiedliwości: [http://www.bj.admin.ch/content/bj/fr/home/themen/kriminalitaet/gesetzgebung/abgeschlossene\\_projekte/unverjaehrbarkeit.html](http://www.bj.admin.ch/content/bj/fr/home/themen/kriminalitaet/gesetzgebung/abgeschlossene_projekte/unverjaehrbarkeit.html) (12.06.2014).

<sup>31</sup> FF 2008 4765.

mniej komitet inicjatywy nie wycofał swojego projektu. Przyjęta nowelizacja wymagała także dokonania dalszych zmian w Kodeksie karnym i Kodeksie karnym wojskowym (znowelizowanym w tym zakresie na pięć miesięcy przed datą głosowania powszechnego, jak wskazano powyżej). Dyskusje nad wprowadzeniem odpowiedniej nowelizacji aktów rangi ustawowej trwały stosunkowo długo i budziły kontrowersje, podobnie jak sama inicjatywa, która nie była wystarczająco jednoznacznie sformułowana. Pojawiły się wątpliwości dotyczące tego, jakie dokładnie przestępstwa są objęte zakresem inicjatywy, czy dotyczy ona wszystkich małoletnich, czy tylko do pewnego wieku, jak powinny być sformułowane przepisy przejściowe regulujące czasowy zakres stosowania nowego przepisu<sup>32</sup>. Przygotowania projektu nowelizacji Kodeksu karnego i Kodeksu karnego wojskowego trwały do dnia 10 maja 2010 r., kiedy to projekt ustawy został poddany konsultacjom<sup>33</sup>. Ustalono w nim, m.in., że wiek dzieci, uznanych za ofiary, ustalony będzie jako 10 lat, utworzono listę przestępstw niepodlegających przedawnieniu. Wprowadzono także regulację przejściową, zakładającą, że nowym przepisom będą podlegać przestępstwa popełnione przed datą głosowania powszechnego, tj. dnia 30 listopada 2008 r., o ile w tej dacie ich ściganie czy karalność nie uległy jeszcze przedawnieniu<sup>34</sup>. Nowelizacja ta została uchwalona przez parlament 15 czerwca 2012 r., a weszła w życie 1 stycznia 2013 r.<sup>35</sup> Mając na celu jak najbardziej dokładne sprecyzowanie zakresu zastosowania znowelizowanego przepisu konstytucyjnego, autorzy ustawy ograniczyli jego zastosowanie w porównaniu do żądań komitetu inicjatywy.

Jedną z głośniejszych inicjatyw, poddanych w badanym okresie pod głosowanie, dotyczyła zakazu budowy minaretów, a była zgłoszona przez komitet *Comité d'initiative, Contre la construction de minarets*, związany ze Szwajcarską Partią Ludową<sup>36</sup>. Wzbudziła ona kontrowersje tak w samej

<sup>32</sup> Strona Federalnego Departamentu Sprawiedliwości: [http://www.bj.admin.ch/content/bj/fr/home/dokumentation/medieninformationen/2010/ref\\_2010-05-26.html](http://www.bj.admin.ch/content/bj/fr/home/dokumentation/medieninformationen/2010/ref_2010-05-26.html) (4.08.2014).

<sup>33</sup> Ibidem.

<sup>34</sup> Strona Federalnego Departamentu Sprawiedliwości: [http://www.bj.admin.ch/content/bj/fr/home/dokumentation/medieninformationen/2011/ref\\_2011-06-22.html](http://www.bj.admin.ch/content/bj/fr/home/dokumentation/medieninformationen/2011/ref_2011-06-22.html) (7.08.2014).

<sup>35</sup> Strona Federalnego Departamentu Sprawiedliwości: [http://www.bj.admin.ch/content/bj/fr/home/dokumentation/medieninformationen/2012/ref\\_2012-10-310.html](http://www.bj.admin.ch/content/bj/fr/home/dokumentation/medieninformationen/2012/ref_2012-10-310.html) (7.08.2014).

<sup>36</sup> Informacje na temat inicjatywy pochodzą ze strony Kancelarii Federalnej: <https://www.admin.ch/ch/f/pore/vi/vis353.html> (14.06.2015).

Szwajcarii, jak i poza jej granicami. Mimo rekomendacji Zgromadzenia Federalnego odrzucenia inicjatywy w głosowaniu<sup>37</sup>, a także z pominięciem głosów krytyki wyrażonych przez pozostałe partie oraz wiele organizacji (m.in. *Amnesty International* czy Szwajcarską Konferencję Biskupów<sup>38</sup>) nowelizacja została przyjęta przez 57,5% głosujących oraz 17 kantonów i 5 dawnych półkantonów, przy frekwencji wynoszącej 53,76%.

Komitet inicjatywy domagał się zakazu budowy minaretów, proponując dodanie do art. 72 Konstytucji Federalnej (w którym uregulowane są relacje między kościołami a państwem) ustępu 3., w którym zamieszczony byłby jedynie przepis, iż budowa minaretów jest zakazana. Przepis ten nie przewidywałby żadnych wyjątków. Komitet uzasadniał swoje stanowisko tym, iż budowa minaretów nie ma religijnego wymiaru, ale polityczny, co pozostaje w sprzeczności z Konstytucją Federalną<sup>39</sup>. Zarówno Rada Federalna w rekomendacji skierowanej do Zgromadzenia Federalnego, jak i następnie sam parlament rozważały okoliczność, czy inicjatywa ta nie narusza bezwzględnie obowiązującego prawa międzynarodowego. Rada Federalna uznała, iż nie ma to miejsca, a tym samym inicjatywa powinna zostać uznana za dopuszczalną<sup>40</sup>. Niemniej stwierdzono, iż proponowana regulacja narusza inne przepisy prawa międzynarodowego, zawarte w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz II Pakcie ONZ regulującym prawa obywatelskie i polityczne, takie jak prawa gwarantujące wolność wyznania i sumienia oraz zakaz dyskryminacji (art. 9 i 14 EKPCz i art. 2 i 18 II Paktu ONZ). Zwrócono też uwagę na okoliczność, iż również sama Konstytucja zawiera przepisy pozostające w kolizji z proponowaną inicjatywą, jak np. art. 15 przewidujący wolność sumienia i wyznania<sup>41</sup>. Ponadto Rada stwierdziła, iż ze względu na jednoznaczny i nieprzewidujący wyjątków proponowany przepis nie będzie moż-

<sup>37</sup> Votation populaire du 29 novembre 2009 Explications du Conseil federal (broшура informacyjna Rady Federalnej).

<sup>38</sup> Strona Zgromadzenia Federalnego zawierająca wykaz stanowisk wobec inicjatywy: <http://www.parlament.ch/f/dokumentation/dossiers/dossiers-archiv/minarette/Pages/minarette-medienmitteilungen.aspx> (20.06.2014).

<sup>39</sup> Strona Zgromadzenia Federalnego: [http://www.parlament.ch/f/suche/pages/legislaturrueckblick.aspx?rb\\_id=20080061](http://www.parlament.ch/f/suche/pages/legislaturrueckblick.aspx?rb_id=20080061) (10.04.2015).

<sup>40</sup> Stanowisko Rady Federalnej z dnia 27 sierpnia 2008 r. wobec inicjatywy ludowej w przedmiocie zakazu budowy minaretów, FF 2008 6923.

<sup>41</sup> Ibidem.



liwa wykładnia umożliwiającą interpretowanie go w zgodzie z prawem międzynarodowym<sup>42</sup>.

Wprowadzenie tak jednoznacznego zakazu na poziomie przepisów konstytucyjnych (abstrahując od jego kazuistycznego charakteru), gdy na poziomie przepisów rangi ustawowej nie występowały żadne regulacje, które byłyby sprzeczne z wprowadzoną nowelizacją Konstytucji, nie wymagało dalszych prac legislacyjnych. Jedyną konsekwencją tej inicjatywy były postępowania wytoczone przeciwko Szwajcarii przed ETPCz (połączone do rozpoznania; sygn. akt: ECHR 101 [2011]). Skargi nie odniosły jednak zamierzonego skutku, gdyż Trybunał uznał, że skarżący nie wykazali, aby przedmiotowa nowelizacja Konstytucji dotyczyła ich bezpośrednio. Skarżącymi były bowiem stowarzyszenia, m.in. *Ligue des Musulmans*, które twierdziły, iż wprowadzony zakaz obraża ich uczucia religijne<sup>43</sup>. Niemniej nie można wykluczyć, iż w przypadku gdy dojdzie do praktycznego zastosowania przedmiotowego przepisu konstytucyjnego, w kwestii tej będzie musiał wypowiedzieć się Trybunał Federalny.

W omawianym okresie tylko jedna inicjatywa ludowa, poddana pod głosowanie wraz z projektem konkurencyjnych przygotowanym przez parlament, została przyjęta w głosowaniu. Była to inicjatywa zgłoszona przez Szwajcarską Partię Ludową, a dotyczyła automatycznego wydalenia ze Szwajcarii cudzoziemców, którzy dopuścili się popełnienia ciężkiego przestępstwa<sup>44</sup>. Inicjatywa została przyjęta większością 52,3% głosów obywateli, a także głosami 15 kantonów i 5 dawnych półkantonów, przy frekwencji 52,93%. Procedura legislacyjna mająca na celu skonkretyzowanie normy konstytucyjnej rozpoczęła się w grudniu 2010 r., kiedy to przy Zgromadzeniu Federalnym utworzono grupę roboczą, której zadaniem było przygotowanie projektu implementacji zaakceptowanej inicjatywy ludowej w sposób, który nie będzie naruszał prawa międzynarodowego. Postanowiono stworzyć listę naruszeń prawa, które miałyby powodować wydalenie cudzoziemców, a także zdefiniować charakter tych

---

<sup>42</sup> Ibidem.

<sup>43</sup> *Legal move against minaret ban thrown out*, [http://www.swissinfo.ch/eng/politics/Legal\\_move\\_against\\_minaret\\_ban\\_thrown\\_out.html?cid=30640398](http://www.swissinfo.ch/eng/politics/Legal_move_against_minaret_ban_thrown_out.html?cid=30640398) (20.05.2015).

<sup>44</sup> Informacje na temat inicjatywy pochodzą ze strony Kancelarii Federalnej: <https://www.admin.ch/ch/f/pore/vi/vis357.html> (14.06.2015).



czynów<sup>45</sup>. Procedura konsultacji projektów rozpoczęła się dopiero dnia 23 maja 2012 r. Do tego czasu grupa robocza ograniczyła swoje propozycje do dwóch wariantów – mniejszościowego, popieranego przez przedstawicieli komitetu inicjatywy, oraz większościowego. Zasadniczym założeniem projektu większościowego (mimo ujęcia w nim podstawowego założenia inicjatywy, tj. automatyzmu wydalenia cudzoziemców) była jego zgodność z przepisami gwarantującymi ochronę praw człowieka, jak i z zasadą proporcjonalności. Nowelizował on Kodeks karny, jak również Kodeks karny wojskowy poprzez wprowadzenie w nich przepisu będącego podstawą wydalenia cudzoziemca. Wprowadzał on także listę ciężkich przestępstw (o charakterze seksualnym, z użyciem przemocy, jak również przestępstwa przeciwko państwu), w przypadku popełnienia których dochodziłoby do automatycznego wydalenia, o czym z kolei orzekałby sąd w postępowaniu karnym. Co istotne, projekt ten przewidywał wyjątek od tej zasady – wydalenie cudzoziemca nie będzie mogło mieć miejsca, jeżeli wiązałoby się ono z istotnym naruszeniem praw człowieka przewidzianych w prawie międzynarodowym<sup>46</sup>.

Ludowcy wyrazili oburzenie stanowiskiem grupy roboczej. Stwierdzono, że jedynie projekt zmian legislacyjnych przygotowany przez przedstawicieli komitetu inicjatywy powinien być brany pod uwagę, gdyż tylko on odzwierciedla wolę narodu wyrażoną w głosowaniu. Widząc, że prace nad wdrożeniem inicjatywy są tak opieszale, Ludowcy już w październiku 2011 r. rozpoczęli przygotowywanie kolejnej inicjatywy ludowej dotyczącej wydalenia cudzoziemców, którzy popełnili przestępstwo. Inicjatywa ta ma na celu efektywne zrealizowanie postanowień nowelizacji Konstytucji Federalnej przyjętej przez Naród i kantony dnia 28 listopada 2010 r., gdyż zdaniem Szwajcarskiej Partii Ludowej projekt popierany przez Radę Federalną jest sprzeczny z ideą zawartą w nowelizacji przyjętej nowelizacji Konstytucji Federalnej. W najnowszym projekcie Ludowcy proponują nowelizację art. 197 ust. 9 Konstytucji Federalnej, należącego do przepisów przejściowych Konstytucji. Przepis ten, w przypadku jego przyjęcia w głosowaniu powszech-

---

<sup>45</sup> Strona Kancelarii Federalnej: <http://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=fr&msg-id=39015> (8.04.2015).

<sup>46</sup> Strona Kancelarii Federalnej: <http://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=fr&msg-id=44650> (8.04.2015).

nym, nie wymagałby dodatkowych prac legislacyjnych i byłby bezpośrednio stosowany w związku z art. 121 Konstytucji Federalnej, regulującym prawo pobytu cudzoziemców na terenie Szwajcarii<sup>47</sup>. Projekt ten jest, co do zasady, analogiczny do projektu przygotowanego przez reprezentantów Komitetu inicjatywy w pierwotnej grupie roboczej powołanej przez rząd w 2010 r., ale zawiera przepis łagodzący pierwotny wydzźwięk tej inicjatywy. W przypadku kategorii przestępstw o lżejszym charakterze (m.in. lekkie uszkodzenie ciała) wydalenie cudzoziemca następuje jedynie w sytuacji, gdy w przeciągu dziesięciu lat poprzedzających zdarzenie został on prawomocnie skazany na karę pozbawienia wolności lub grzywny<sup>48</sup>.

Obecnie prace nad projektem toczą się w izbach parlamentu i nadal brak jest porozumienia między Szwajcarską Partią Ludową a pozostałymi partiami rządowymi<sup>49</sup>. Wydaje się, że poddanie pod głosowanie kolejnej inicjatywy w tym przedmiocie, tym razem sformułowanej w sposób kompletny, niebudzący wątpliwości, może pozwolić na rozstrzygnięcie sporu.

W odniesieniu do tej nowelizacji Konstytucji Federalnej wypowiedział się również Trybunał Federalny. W orzeczeniu z dnia 12 października 2012 r. (sygn. akt: 2C 828/2011) Trybunał stwierdził, iż dopóki parlament nie uchwali przepisów o charakterze wykonawczym, konkretyzujących przedmiotowy art. 121 Konstytucji Federalnej, dopóty wspomniany przepis konstytucyjny nie może być stosowany. Orzeczenie to jest o tyle znaczące, iż Trybunał Federalny po raz pierwszy w historii przyznał prymat prawu międzynarodowemu (w tym wypadku wyrażonemu w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka) przed szwajcarskim prawem konstytucyjnym<sup>50</sup>, ale i równocześnie potwierdził, iż w przypadku nowelizacji Konstytucji Federalnej, która nie jest sformułowana w sposób wystarczająco precyzyjny, nie może ona znaleźć zastosowania, zanim nie zostanie odpowiednio skonkretyzowana na poziomie ustawowym.

---

<sup>47</sup> Publikacja komitetu inicjatywy: <http://www.initiative-de-mise-en-oeuvre.ch/downloads/argumentarium-f.pdf> (8.05.2015).

<sup>48</sup> Ibidem.

<sup>49</sup> Strona komitetu inicjatywy: <http://www.initiative-de-mise-en-oeuvre.ch/actuel/medienmitteilungen/la-commission-refuse-de-renvoyer-les-criminels.html> (20.05.2015).

<sup>50</sup> S. Grodecki, *La démocratie directe en Suisse au XXI<sup>e</sup> siècle une évolution nécessaire?* Zeitschrift für Schweizerisches Recht, 132 (2013) II, z. 1, s. 106–107.

Dnia 11 marca 2012 r. przeprowadzono głosowanie nad inicjatywą zgłoszoną przez stowarzyszenie *Helvetia Nostra*, dotyczącą wprowadzenia zakazu nadmiernej rozbudowy nieruchomości, które stanowią mieszkania wypoczynkowe<sup>51</sup>. Inicjatywa została przyjęta głosami 50,6% głosujących oraz 12 kantonów i 3 półkantonów, przy frekwencji wynoszącej 45,18%. Zaproponowano nowelizację Konstytucji Federalnej, która przewidywała wprowadzenie ograniczeń ilościowych – w każdej gminie nie więcej niż 20% zabudowań może stanowić zabudowania stanowiące lokale wypoczynkowe. Dodatkowo wskazano, nowelizując także przepisy przejściowe Konstytucji, iż Rada Federalna winna, na mocy rozporządzenia, wprowadzić przepisy tworzące specjalny rejestr mieszkań wypoczynkowych na terenie danej gminy, jeżeli w ciągu dwóch lat od dnia przyjęcia inicjatywy nie zostałyby uchwalone stosowne przepisy rangi ustawowej. To szczególne zabezpieczenie przed opieszałymi pracami nad ustawą uszczegóławiającą nowy przepis konstytucyjny okazało się celowe. Rada Federalna wydała 22 sierpnia 2012 r. stosowne rozporządzenie<sup>52</sup> ze względu na nieukończenie prac nad przedmiotową ustawą federalną. Prace nad samą ustawą przebiegały burzliwie, a stowarzyszenie *Helvetia Nostra* krytykowało projekt ustawy, wskazując, że jest to w zasadzie długa lista wyjątków od konstytucyjnej zasady wprowadzonej za pomocą inicjatywy i jako taka stanowi parodię demokracji<sup>53</sup>.

Ze względu na przedłużające się prace nad ustawą *Helvetia Nostra*, korzystając ze statusu stowarzyszenia, zaczęła przystępować do postępowań administracyjnych, kwestionując wydawane przez urzędy pozwolenia na budowę. Stanowisko w jednej z tych spraw zajął Trybunał Federalny (sygn. 1C 646/2012), stwierdzając w orzeczeniu z dnia 22 maja 2013 r., że przepisy Konstytucji Federalnej mają bezpośrednie zastosowanie nawet w przypadku braku stosownych przepisów rangi ustawowej konkretyzujących przepisy konstytucyjne. W tym wypadku sformułowanie przepisów rangi kon-

---

<sup>51</sup> Informacje na temat inicjatywy pochodzą ze strony Kancelarii Federalnej: <https://www.admin.ch/ch/f/pore/vi/vis345.html> (14.06.2015).

<sup>52</sup> RO 2012 4583.

<sup>53</sup> Strona komitetu inicjatywy: <http://www.zweitwohnungsinitiative.ch/news-68/items/projet-de-loi-sur-les-residences-secondaires-une-parodie-de-democratie.html> (1.05.2015).

stytucyjnej było wystarczająco precyzyjne i niepozostawiające wątpliwości co do ich interpretacji.

Ostatecznie prace legislacyjne zostały zakończone dnia 20 marca 2015 r., kiedy to parlament przyjął ustawę o rezydencjach wypoczynkowych<sup>54</sup>. Efekt końcowy był wynikiem kompromisu zawartego pomiędzy partiami. *Helvetia Nostra*, współpracująca blisko z partią Zielonych oraz z Socjaldemokratyczną Partią Szwajcarii, mogła liczyć na ich wsparcie podczas debat parlamentarnych. Przedstawiciele stowarzyszenia stwierdzili po zakończeniu prac legislacyjnych, iż mimo wprowadzenia zmian do pierwotnego projektu ustawy przepisy uszczegóławiające inicjatywę nadal nie urzeczywistniają w pełni woli narodu wyrażonej w głosowaniu nad inicjatywą, gdyż przedmiotowa ustawa zawiera kilka wyjątków od konstytucyjnej zasady, stanowiącej, że nie więcej niż 20% zabudowań może być przeznaczane na mieszkania wypoczynkowe. Rozważano także złożenie wniosku dotyczącego rozpisanie referendum fakultatywnego wobec nowoprzyjętej ustawy, ale odstąpiono od tego zamysłu, podkreślając jedynie, że stowarzyszenie będzie obserwoowało sposób, w jaki nowe prawo jest stosowane, i ewentualnie w przyszłości podejmie dalsze działania<sup>55</sup>.

Kolejną inicjatywą, która została przyjęta w głosowaniu, była inicjatywa „Przeciwko wyzyskowi”, która miała na celu zwiększyć wpływ akcjonariuszy na wynagrodzenia członków organów oraz kadry zarządzającej spółek akcyjnych notowanych na giełdzie<sup>56</sup>. Dnia 3 marca 2013 r. 54,3% głosujących oraz 9 kantonów i 2 dawne półkantony poparły inicjatywę złożoną przez komitet inicjatywy założony przez Thomasa Mindera, bezpartyjnego deputowanego Rady Kantonów. Inicjatywa, oprócz noweli Konstytucji wprowadzającej zakaz wypłacania członkom organów spółki określonych premii i zwiększającej uprawnienia akcjonariuszy, przewidywała przepisy tymczasowe, zobowiązujące Radę Federalną do wydania stosownych aktów wykonawczych w przeciągu roku od przyjęcia inicjatywy. Stosowne rozporządzenie zostało przyjęte przez Radę Federalną 20 listopada 2013 r. i weszło w życie

<sup>54</sup> FF 2015 2539.

<sup>55</sup> Strona komitetu inicjatywy: <http://www.residences-secondaires.ch/Accueil.html> (1.05.2015).

<sup>56</sup> Informacje na temat inicjatywy pochodzą ze strony Kancelarii Federalnej: <https://www.admin.ch/ch/f/pore/vi/vis348.html> (14.06.2015).

1 stycznia 2014 r.<sup>57</sup> Rozporządzeniem tym wprowadzono przepisy wykonawcze do stosownych norm zawartych w Kodeksie Zobowiązań (w którym uregulowane są zagadnienia dotyczące spółek). Ma ono jednak charakter tymczasowy i konieczne jest również przeprowadzenie nowelizacji aktów rangi ustawowej. W listopadzie 2014 r. opublikowano projekt reformy prawa spółek<sup>58</sup>, w którym również zawarto propozycję przepisów regulujących uprawnienia akcjonariuszy w zakresie ustalania wynagrodzeń członków organów spółek i kadry zarządzającej. Proponowana nowelizacja jest dalece kompleksowa i oprócz uszczegółowienia ustawowego zasad wprowadzonych do Konstytucji Federalnej przedmiotową inicjatywą ludową nowelizuje również szereg innych kwestii, jak zasady podwyższania kapitału zakładowego spółki akcyjnej, czy obowiązek zasiadania co najmniej 30% kobiet w organach spółek akcyjnych notowanych na giełdzie. Ze względu na rozpiętość tematyczną proponowanej nowelizacji i kontrowersyjność niektórych przepisów przedstawiciele Szwajcarskiej Partii Ludowej i Chrześcijańsko-Demokratycznej Partii Ludowej przeciwstawiają się przeprowadzeniu reformy<sup>59</sup>. Brak konsensusu doprowadzi zapewne do odsunięcia w czasie rzeczywistego wprowadzenia zasad przyjętych w ramach przedmiotowej inicjatywy ludowej do przepisów rangi ustawowej, które w zdecydowanie skuteczniejszy sposób gwarantowałyby uprawnienia akcjonariuszy.

W 2014 r. przyjęte zostały dwie inicjatywy ludowe. Pierwsza, zgłoszona przez komitet inicjatywy założony przez polityków wywodzących się ze Szwajcarskiej Partii Ludowej, miała na celu przeciwdziałanie masowej imigracji<sup>60</sup>. Dnia 9 lutego 2014 r. 50,3% głosujących oraz 12 kantonów i 5 półkantonów, przy frekwencji wynoszącej 56,57%, poparło inicjatywę przewidującą wprowadzenie ograniczeń liczbowych dla imigrantów. Co istotne, proponowana nowelizacja objęła swoim zakresem wszystkich imigrantów, w tym tych pochodzących z krajów Unii Europejskiej i Europejskiego

<sup>57</sup> RO 2013 4403.

<sup>58</sup> Strona Departamentu Sprawiedliwości: <http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/aktuell/news/2014/2014-11-28.html> (20.05.2015).

<sup>59</sup> *Wirtschaft fordert Marschhalt beim Aktienrecht*, <http://www.tagesanzeiger.ch/wirtschaft/konjunktur/Wirtschaft-fordert-Marschhalt-beim-Aktienrecht/story/26188388> (1.05.2015).

<sup>60</sup> Informacje na temat inicjatywy pochodzą ze strony Kancelarii Federalnej: <https://www.admin.ch/ch/f/pore/vi/vis413.html> (14.06.2015).

Obszaru Gospodarczego. Przyjęcie inicjatywy w tej formie doprowadziło do naruszenia umowy bilateralnej z Unią Europejską dotyczącej stosowania swobody przepływu osób. Dlatego też komitet inicjatywy zaproponował także nowelizację przepisów przejściowych Konstytucji Federalnej, wskazując, że wszelkie umowy międzynarodowe sprzeczne z proponowaną nowelizacją Konstytucji winny być renegocjowane w przeciągu trzech lat od dnia przyjęcia przedmiotowej inicjatywy. Jeśli stosowne przepisy rangi ustawowej mające na celu uszczegółowienie przepisów Konstytucji nie zostałyby przyjęte również w przeciągu trzech lat, Rada Federalna została zobowiązana do przyjęcia stosownego rozporządzenia w celu umożliwienia wykonania normy zawartej w znowelizowanym przepisie konstytucyjnym. Obecnie Rada Federalna przystąpiła do negocjacji z Unią Europejską.

Ostatnią z inicjatyw ludowych przyjętych w badanym okresie była inicjatywa odnosząca się do wprowadzenia dożywotniego zakazu pracy z dziećmi dla osób skazanych za przestępstwa o charakterze seksualnym<sup>61</sup>. Została poddana pod głosowanie dnia 18 maja 2014 r. i przyjęta przez 63,5% głosujących oraz 20 kantonów i 6 dawnych półkantonów, przy frekwencji wynoszącej 56,18%. Inicjatywa ta została zgłoszona przez stowarzyszenie *Marche Blanc*, które już wcześniej korzystało z tej formy wpływania na ustawodawstwo.

W odpowiedzi na zgłoszoną inicjatywę Rada Federalna stwierdziła, że nie jest ona sformułowana w sposób pozwalający na właściwe osiągnięcie celu, którym jest zapewnienie bezpieczeństwa dzieciom i osobom zależnym od opieki innych. Przede wszystkim zwrócono uwagę, iż inicjatywa narusza zasadę proporcjonalności i wkracza w kompetencje sądów, nie pozwalając na pozostawienie im decyzji co do zastosowania przedmiotowego środka. Ponadto wskazano, że inicjatywa jest niekompletna – nie przewiduje bowiem analogicznego środka wobec przestępstw przeciwko życiu i zdrowiu wobec małoletnich, a także nie przewiduje żadnych dyspozycji w przedmiocie jej zastosowania, które w tym przypadku są niezbędne, gdyż jest sformułowana w sposób ogólny i przy użyciu nieostrych terminów<sup>62</sup>. Z tych powodów Rada Federalna przygotowała projekt konkurencyjny pośredni, polegający na stosownej nowelizacji Kodeksu karnego. Przede wszystkim zapropono-

---

<sup>61</sup> Ibidem.

<sup>62</sup> Stanowisko Rady Federalnej z dnia 10 października 2012 r., FF 2012 8151.

wano, aby zakaz pracy z dziećmi nie dotyczył jedynie pracy zawodowej, ale również aktywności niezwiązanej z wykonywaniem zawodu, a polegającej np. na działalności społecznej. Ponadto ograniczono stosowanie przedmiotowego zakazu z urzędu tylko do przypadków najcięższych przestępstw<sup>63</sup>. Komitet inicjatywy nie był jednak przekonany o zasadności zaproponowanej nowelizacji Kodeksu karnego i nie wycofał inicjatywy ludowej. Niemniej, projekt nowelizacji Kodeksu karnego opracowany przez Radę Federalną, został przyjęty dnia 13 grudnia 2013 r. i wszedł w życie 1 stycznia 2015 r.<sup>64</sup>, ograniczając tym samym zamierzenia komitetu inicjatywy.

Zaprezentowane powyżej dane pozwalają na stwierdzenie, iż co do zasady procedura legislacyjna może przebiegać w sposób długotrwały w sytuacjach, kiedy inicjatywy sformułowane są w sposób budzący wątpliwości co do ich zgodności z prawem międzynarodowym. W takich wypadkach parlament, a także Rada Federalna, jako główny inicjator prac parlamentarnych, stają przed zadaniem skonkretyzowania w ustawie federalnej normy prawnej zawartej w znowelizowanym przepisie konstytucyjnym. Istotną w tym kontekście jest możliwość znowelizowania, w ramach ludowej inicjatywy konstytucyjnej, również przepisów przejściowych Konstytucji Federalnej. W ten sposób komitet inicjatywy może zobowiązać Radę Federalną do podjęcia określonych kroków, jak na przykład wydanie rozporządzenia, które wprowadzałoby przepisy wykonawcze umożliwiające bezpośrednie stosowanie przepisów konstytucyjnych, zanim zostaną one skonkretyzowane w ramach aktu rangi ustawowej. Sposób ten, wykorzystywany wielokrotnie przez komitety inicjatywy, zdaje się przynosić pożądane rezultaty, a przy tym mobilizuje Radę Federalną i Zgromadzenie Federalne do szukania kompromisów.

Jak szczególnie obrazuje to przykład inicjatywy dotyczącej automatycznego wydalania cudzoziemców, uprawnienia podmiotu zgłaszającego inicjatywę nie kończą się w momencie poddania inicjatywy pod głosowanie. Nadal dysponuje on bowiem możliwością udziału w pracach grup roboczych, powołanych w celu sformułowania projektu aktu prawnego (choć nie jest to uprawnienie zagwarantowane prawnie), a także może wziąć aktyw-

---

<sup>63</sup> Ibidem.

<sup>64</sup> RO 2014 2055.



ny udział w procedurze konsultacji. Ponadto, można przysłać ustawę federalną, jeśli ta nie będzie odpowiadała założeniom inicjatywy, również poddać pod głosowanie powszechne w ramach referendum fakultatywnego lub podjąć działania w celu przedłożenia pod głosowanie nowej inicjatywy ludowej, sformułowanej w sposób niepozostawiający parlamentowi znacznego marginesu na opracowanie aktu rangi ustawowej. Podjęcie przez Komitet prac nad nową inicjatywą może w rzeczywistości służyć także wywarceniu presji na rząd i parlament w celu skłonienia tych organów do tworzenia prawa bliższego pierwotnemu zamysłowi inicjatorów.

## V.

Sposób ukształtowania przedmiotowej instytucji sprzyja jej powszechnemu wykorzystywaniu. O poddaniu pod głosowanie powszechne ludowej inicjatywy konstytucyjnej decydują w ostateczny sposób obywatele. Kancelaria Federalna i Zgromadzenie Federalne badają, czy spełnione zostały przesłanki formalne, ale żaden z organów państwowych nie ma możliwości zablokowania poddania danego aktu pod głosowanie tylko ze względów politycznych. Jeśli rząd bądź parlament nie podzielają propozycji przedstawionych w inicjatywie ludowej proponującej określoną nowelizację Konstytucji, mogą przygotować własny projekt, konkurencyjny wobec obywatelskiego. A kontrprojekty, zarówno bezpośrednie jak i pośrednie, odgrywają coraz większą rolę. Mając na celu nakłonienie komitetu inicjatywy do wycofania propozycji nowelizacji konstytucji, normują sporną kwestię w sposób mniej radykalny, ale pozostający w duchu oryginalnej inicjatywy. Niemniej, w przypadku inicjatyw, które można określić mianem populistycznych, propozycje zawarte w kontrprojektach nie cieszą się uznaniem. Partie, takie jak Szwajcarska Partia Ludowa, traktują inicjatywę ludową instrumentalnie, wykorzystując ją nie tylko do znowelizowania konstytucji, ale także do promocji własnych poglądów. Zgoda na mniej radykalne nowelizacje proponowane przez rząd osłabiłaby przekaz tej partii, a także ograniczyła okazję do popularyzowania jej idei.

Same wymogi formalne, jakim muszą sprostać ludowe inicjatywy konstytucyjne, nie uchodzą za wygórowane. Komitet inicjatywy może zbierać

podpisy (100 000) przez okres 18 miesięcy od dnia zgłoszenia inicjatywy, co stanowi stosunkowo długi okres. Ponadto, brak ograniczeń co do materii, których dotyczyć mogą ludowe inicjatywy konstytucyjne i ich bezpośredni charakter, oraz szeroki katalog aktów, wobec których zastosowanie znajduje instytucja weta ludowego, również pozwalają uznać, iż instytucje te odgrywają znaczącą rolę. W przypadku inicjatyw ludowych cenne jest również to, że nie komitet inicjatywy, ale Rada Federalna opracowuje orędzie, w którym przedstawia skutki wprowadzenia danej nowelizacji, analizuje jej zgodność z prawem międzynarodowym, a także z prawem krajowym, wskazując na konsekwencje, również finansowe, przyjęcia danej inicjatywy (a to na podstawie art. 97 ust. 1 ustawy federalnej z dnia 13 grudnia 2002 r. o Zgromadzeniu Federalnym<sup>65</sup>). Brak obowiązku przedstawienia takiego uzasadnienia przez komitet inicjatywy, który to wymóg jest znany, m.in. ustawodawstwu polskiemu, powoduje, że komitety nie muszą ponosić dodatkowych kosztów związanych z przygotowaniem profesjonalnego uzasadnienia proponowanej nowelizacji Konstytucji Federalnej.

Ważny dla oceny skuteczności omawianej instytucji jest także brak wymogu osiągnięcia określonego *quorum* dla uzyskania wiążącego wyniku głosowań. Okoliczność ta jest istotna, gdyż gdyby w Szwajcarii obowiązywało *quorum* wymagające np. uczestnictwa 50% uprawnionych obywateli, jedynie w około 1/5 z przeprowadzonych w latach 2001–2014 głosowań powszechnych osiągnięto by wynik wiążący. Ciekawe są przesłanki braku wprowadzenia tego wymogu – jak podkreślają komentatorzy, zabieg ten ma na celu umożliwienie podjęcia decyzji osobom, które są zainteresowane wzięciem udziału w głosowaniu. Ustanowienie *quorum* faworyzowałoby natomiast osoby, które ze swojego prawa nie korzystają<sup>66</sup>.

Na ocenę skuteczności zastosowania inicjatywy ludowej bezspornie wpływ ma również dalsze uregulowanie danej normy konstytucyjnej w przepisach rangi ustawowej. Obraz wyłaniający się po przeanalizowaniu wyżej przedstawionych przypadków nie może być uznany za w pełni zadowalający dla komitetów inicjatyw, ale też może wskazywać na sposób, w jaki inicjatywy powinny być formułowane, aby przynieść pożądaný efekt.

<sup>65</sup> RS 171.10.

<sup>66</sup> A.H. Trechsel, *Popular Votes*, [w:] *Handbook of Swiss Politics*, red. U. Kloti, P. Knoepfel, H. Kriesi, W. Linder, Y. Papadopoulos, P. Sciarini, Zurych 2007, s. 454.

Należy stwierdzić, iż jedynie projekty nowelizacji sformułowane w sposób jednoznaczny, bez terminów nieostrych, przynoszą skutek odpowiadający oczekiwaniom komitetu inicjatywy. W innych przypadkach Rada Federalna zyskuje możliwość takiego skonstruowania przepisów rangi ustawowej, że efekt, na który liczy komitet inicjatywy, będzie osłabiony. W podobnym tonie wypowiada się Trybunał Federalny, w orzeczeniach przytoczonych powyżej stwierdzając, iż w niektórych przypadkach przepisy Konstytucji mogą znaleźć bezpośrednie zastosowanie, ale w przypadku braku wystarczającej precyzji w ich sformułowaniu konieczne jest ich dalsze uszczegółowienie w ustawach. Komitety inicjatywy nie pozostają bynajmniej bezczynne po przyjęciu inicjatywy ludowej. Mają możliwość wyrażenia swojego stanowiska wobec projektów ustaw, biorą udział w konsultacjach. Ewentualnie mogą również wystąpić z wnioskiem o przeprowadzenie referendum fakultatywnego wobec ustawy federalnej, konkretyzującej normę konstytucyjną, jeśli ta nie spełnia ich oczekiwań, niemniej wymaga to zebrania 50 000 podpisów (w przeciągu 100 dni od dnia publikacji aktu normatywnego), a także przeprowadzenia kampanii referendalnej. Skrajną możliwością jest także przeprowadzenie nowej ludowej inicjatywy konstytucyjnej w celu ponownego, bardziej precyzyjnego znowelizowania przepisu konstytucyjnego.

Mimo iż to do obywateli należy ostateczne zdanie w przedmiocie zatwierdzania nowelizacji Konstytucji Federalnej, inicjatywy zgłaszają najczęściej organizacje społeczne, związki zawodowe i partie polityczne. Wcześniej już wskazano na problem, który wiąże się z takim ukształtowaniem komitetów inicjatyw – wobec braku przepisów regulujących finansowanie kampanii referendalnych trudno ocenić, w jak znacznej mierze inicjatywy ludowe traktowane są czysto instrumentalnie. Stosunkowo znaczna aktywność partii politycznych pozwala jednak wskazać, że ta instytucja może też być wykorzystywana do celów politycznych. Niemniej, nawet jeśli najczęściej inicjatywy pochodzą od różnego rodzaju stowarzyszeń, trudno tym motywować ich negatywną ocenę – naturalnym jest, iż przeprowadzenie całej procedury w przedmiocie inicjatywy musi wiązać się z pewnym zinstytucjonalizowaniem podmiotu wnoszącego inicjatywę. Trudno byłoby postulować o wprowadzenie również na poziomie federalnym tzw. *Einzelinitiative* (wnioskowanej przez jedną osobę, która następnie zabiega o poparcie inicjatywy przez deputowanych), która funkcjonuje w niektórych częściach Szwaj-

carii na poziomie kantonalnym i gminnym. Wszak taka możliwość prowadziła do nadmiernego obciążenia Zgromadzenia Federalnego.

Nie ulega natomiast wątpliwości, że częste wykorzystywanie instytucji demokracji bezpośredniej bardziej angażuje politycznie obywateli niż w przypadku państw, gdzie demokracja bezpośrednia występuje jedynie w marginalnym zakresie. Potwierdzeniem znaczenia ludowej inicjatywy konstytucyjnej może być także okoliczność, iż po 2010 r. zaobserwowano nagły wzrost sięgania po inicjatywę. Można to tłumaczyć okolicznością, iż w latach 2001–2010 przyjęto aż sześć inicjatyw, co w porównaniu z latami poprzednimi (1991–2000: dwie przyjęte inicjatywy; 1981–1990: trzy inicjatywy; 1951–1980: żadna inicjatywa nie zostaje przyjęta; 1848–1950: łącznie sześć inicjatyw przyjętych<sup>67</sup>) stanowi zdecydowany przełom. Ta okoliczność może wpływać na postrzeganie inicjatywy i sięganie po nią także przez stowarzyszenia czy inne podmioty, które poprzednio nie widziały w niej metody na przeforsowanie swoich racji.

## Literatura

- Aubert J.-F., Mahon P., *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération Suisse du 18 avril 1999*, Zurych–Bzylea–Genewa 2003.
- Auer A., Malinverni G., Hottelier M., *Droit constitutionnel Suisse*, Berno 2000.
- Grodecki S., *La démocratie directe en Suisse au XXIe siècle une évolution nécessaire?*, „Zeitschrift für Schweizerisches Recht” 2013, 132 II, z. 1.
- Linder W., *Swiss Democracy. Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*, Londyn 2010.
- Serdült U., *Direct Democracy in Switzerland and its Discontents*, materiały z Międzynarodowej Konferencji Direct Democracy In Latin America, 14–15.03.2007.
- Trechsel A.H., *Popular Votes*, [w:] *Handbook of Swiss Politics*, red. U. Kloti et al., Zurych 2007.

---

<sup>67</sup> Strona Kancelarii Federalnej: [https://www.admin.ch/ch/f/pore/vi/vis\\_2\\_2\\_5\\_8.html](https://www.admin.ch/ch/f/pore/vi/vis_2_2_5_8.html) (13.06.2015).